



# Politiche migratorie e integrazione: quali indicazioni dalla Corte di Giustizia UE?

di Valeria Piergigli \*

## 1. Introduzione

L'intensificarsi dei flussi migratori da paesi terzi nel continente europeo<sup>1</sup> ha riproposto con drammatica attualità, specialmente dall'inizio del XXI secolo, l'esigenza di predisporre ai diversi livelli di governo – locale, nazionale e sovranazionale – rinnovati strumenti per la regolamentazione di una realtà che appare ormai decisamente modificata sia in termini quantitativi che qualitativi. Non soltanto si registra, infatti, un considerevole aumento delle persone che scelgono di migrare verso l'Europa,

\* Professoressa ordinaria di Diritto pubblico comparato presso l'Università degli Studi di Siena. Contributo sottoposto a referaggio anonimo (*double blind peer review*).

<sup>1</sup> Secondo rilevazioni aggiornate al 1° gennaio 2016, nell'Unione europea vivono 20,7 milioni di cittadini provenienti da paesi terzi, pari al 4,1% della popolazione totale degli stati dell'Unione. I dati sono riportati da Eurostat: [http://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php/Migration\\_and\\_migrant\\_population\\_statistics](http://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics) (consultato il 4 giugno 2018).



ma anche la tipologia dei migranti è cambiata rispetto al secolo scorso. Lasciando da parte la condizione peculiare – e spesso, purtroppo, tragica – di profughi, richiedenti asilo, rifugiati e, in generale, di quanti si avventurano nei nostri territori alla ricerca di protezione umanitaria, è sempre più diffusa la tendenza dei cittadini extra-UE, che giungono nel vecchio continente per ragioni economiche e lavorative, a non fare rientro nei paesi di origine, bensì a stabilirsi nei luoghi di immigrazione, magari facendosi raggiungere dai loro familiari. Il forte impatto – demografico, sociale, culturale, religioso, economico e politico – determinato da queste trasformazioni ha sospinto gli stati dell'Unione europea a ripensare, o comunque a mettere in discussione, i modelli a lungo sperimentati nell'approccio alle migrazioni da paesi terzi<sup>2</sup>.

Peraltro, alla riforma delle normative attualmente in vigore i legislatori nazionali sono stati indotti, dopo i tragici eventi del settembre 2001, anche dalla minaccia, affatto sopita, del terrorismo internazionale di matrice islamica e dalla connessa necessità di salvaguardare la sicurezza delle proprie frontiere e di mantenere la coesione sociale. Ne è conseguita, in generale, l'adozione di più severe politiche migratorie, rispetto alle quali l'Unione si limita a tracciare principi e linee comuni, rimettendo alla discrezionalità e alla sovranità degli stati membri la regolamentazione dei flussi e la concreta definizione dei requisiti relativi all'ingresso,

<sup>2</sup> Tra i modelli più noti e sperimentati, vi sono quelli assimilazionista e multiculturale, su cui, per limitarci alla letteratura italiana recente, cfr.: Bramanti (cur.) (2011); Bocca-gni, Pollini (2012); Rimoli (cur.) (2014); Fantozzi, Vingelli (cur.) (2015); Bonfiglio (2015); Gozzo (2017); Cerrina Feroni (2017); Cerrina Feroni, Federico (cur.) (2017), Cerrina Feroni, Federico (cur.) (in corso di pubblicazione).



al soggiorno, alla integrazione ed, eventualmente, alla naturalizzazione degli stranieri legalmente stanziati nei rispettivi territori.

In particolare, il tema della integrazione – a cominciare da quella linguistica e civica – degli immigrati extra-UE è ricorrente, da diversi lustri, nell'agenda politica europea ed ha assunto un rilievo centrale nell'ambito delle politiche nazionali, ove costituisce ormai oggetto di valutazione non soltanto, come era in passato, ai fini della concessione della cittadinanza, ma altresì quale requisito (o pre-requisito) per entrare, risiedere e godere di determinati benefici sociali nel paese di accoglienza.

Ma cosa significa «integrazione»? L'assenza di una definizione universalmente condivisa ne fa un concetto giuridico indeterminato. Nel 2009, però, il legislatore italiano, ai fini della applicazione del testo unico sulla immigrazione, ha chiarito che l'integrazione è il processo diretto «a promuovere la convivenza dei cittadini italiani e di quelli stranieri, nel rispetto dei valori sanciti dalla Costituzione italiana, con il reciproco impegno a partecipare alla vita economica, sociale e culturale della società» (art. 4-bis d. lgs. 286/1998, introdotto dall'art. 1, comma 25, L. 94/2009).

Effettivamente, la nozione di «integrazione» – che, oltre alla scienza giuridica, interessa ed interroga in modo più ampio le scienze umane e sociali – dovrebbe evocare, secondo quanto da tempo auspicato dagli organismi europei, un processo bi-direzionale e coinvolgere, in uno sforzo comune, sia l'immigrato che la società ospitante<sup>3</sup>. La vera integra-

<sup>3</sup> Per tali indicazioni, cfr., in particolare, i *Principi fondamentali comuni della politica di integrazione degli immigrati nell'Unione europea*, adottati all'unanimità dal Consiglio giustizia e affari interni dell'Unione europea (Aja 2004).



zione rifiuta l'idea della assimilazione, della acculturazione, della omologazione artificiosa dell'altro, dello straniero, del diverso, e richiede, piuttosto, che le autorità del paese di immigrazione si adoperino per agevolarne l'inclusione. Naturalmente, ci si aspetta che l'immigrato concorra in modo attivo e responsabile alla sua stessa integrazione nella società ospitante. Al contempo, è indispensabile favorire il rispetto e la valorizzazione della identità culturale delle popolazioni immigrate, che vengono ascritte, com'è noto, al novero delle c.d. nuove minoranze per distinguerle dalle minoranze linguistiche autoctone, storicamente insediate nei territori di numerosi paesi europei.

Non sembra possa negarsi, tuttavia, che «in una certa misura il processo di assimilazione da parte dell'elemento maggioritario è inevitabile e ciò in quanto l'ordinamento giuridico pretende comunque che l'immigrato e la sua comunità di appartenenza si adeguino a quelli che sono i *valori* caratterizzanti l'ordinamento ospitante. Tali valori sono abitualmente valutati come di segno positivo: libertà, eguaglianza, non discriminazione...»<sup>4</sup>.

Fatto sta che da qualche tempo si sta assistendo a qualcosa che va probabilmente al di là della richiesta di adeguamento, da parte dei cittadini di paesi terzi, ai principi fondamentali dello stato di accoglienza. Basti pensare al progressivo inasprimento delle discipline nazionali sotto il profilo della dimostrazione di un determinato livello di conoscenza della lingua e, frequentemente, anche dei valori e delle istituzioni del paese nel quale i cittadini non appartenenti all'Unione europea intendono accedere per

<sup>4</sup> Cfr. De Vergottini (1995, 23). Il corsivo è dell'Autore.



riunire le proprie famiglie o stanziarsi stabilmente per motivi lavorativi. Si tratta di requisiti certamente legittimi e in apparenza preordinati all'inclusione sociale, ma che, per le modalità con cui sono strutturati e resi operativi, talvolta risultano diretti, di fatto, a selezionare gli immigrati o gli aspiranti tali, escludendo o allontanando coloro che non sono in grado di conformarsi alle prescrizioni stabilite o comunque rendendo eccessivamente difficoltoso il loro percorso integrativo.

Sembra allora che l'integrazione non sia un obiettivo cui tendere mediante una serie di attività alle quali la società ospitante dovrebbe contribuire, ma piuttosto una obbligazione (di mezzi o di risultato) da adempiere o quanto meno un onere posto, talora interamente, a carico del migrante. L'ingresso o la permanenza nel territorio di uno stato vengono subordinati al fatto di avere conseguito un certo grado di integrazione, quasi che il riconoscimento della condizione giuridica di immigrato e di un catalogo di diritti fosse una ricompensa da meritare, un premio riservato a chi dimostra di essere (già) diventato un "perfetto cittadino"<sup>5</sup>. Ne deriva una tensione, tuttora irrisolta, tra l'aspirazione universalmente (e ufficialmente) proclamata al rispetto del pluralismo delle culture e dei principi della tradizione democratica e liberale, da un lato, e la realizzazione di pratiche tendenti al controllo delle diversità e alla assimilazione alla cultura maggioritaria, dall'altro, in un clima che appare non di rado contraddittorio e tale da acuire i conflitti sociali. Vengono così aggravate quelle situazioni di irregolarità / clandestinità / emarginazione che si pretenderebbe di estirpare o almeno di ridurre.

<sup>5</sup> Parafrasando Carrera (2009).



Di fatto, in una società sempre più cosmopolita e globalizzata, connotata dal superamento delle barriere economiche e culturali, i processi decisionali concernenti la gestione dei confini nazionali e lo *status* della popolazione residente – attraverso le scelte in materia di immigrazione, integrazione e cittadinanza – restano saldamente ancorati nella sfera di sovranità degli stati. Al di là dei limiti che in tale ambito l'Unione europea inevitabilmente incontra anche dopo l'adozione del Trattato di Lisbona, non vanno sottovalutate le potenzialità di cui il livello sovranazionale dispone. A questo proposito, il contributo della Corte di Giustizia, adita specialmente in sede di rinvio pregiudiziale dai giudici nazionali, si sta rivelando prezioso per sciogliere i maggiori nodi problematici sottesi alla interpretazione della nozione di integrazione, racchiusa in modo apodittico nei testi delle direttive 109 e 86 del 2003, e per dissipare le perplessità che alcune normative nazionali pongono con riferimento alla effettività, ragionevolezza, proporzionalità e non discriminazione delle misure adottate (e formalmente giustificate) in nome dell'inserimento socio-culturale degli stranieri nella comunità nazionale ospitante. Questa giurisprudenza che si va formando potrebbe pertanto, negli anni a venire, rivelarsi utile alla individuazione di alcuni standard comuni per l'inclusione dei cittadini di paesi terzi, regolarmente residenti, che richiedono il rilascio del permesso europeo di lungo soggiorno o che aspirano al ricongiungimento familiare.

D'altra parte, una più efficace integrazione dei cittadini extra-UE sarebbe funzionale al conseguimento di una maggiore integrazione europea, oltre che al rafforzamento dei valori irrinunciabili sui quali l'Unione si fonda ed ai quali si ispira la tradizione liberal-democratica degli stati membri.



## **2. L'integrazione degli immigrati extra-UE nel diritto dell'Unione europea**

Nella prospettiva di nostro interesse, il Trattato di Lisbona – come è noto – ha introdotto modifiche ai precedenti trattati della Comunità/Unione europea sotto i profili sostanziale, istituzionale e procedurale.

Da un lato, esso ha disposto l'assunzione di una politica comune in materia di immigrazione che assicuri «la gestione efficace dei flussi migratori, l'equo trattamento dei cittadini dei paesi terzi regolarmente soggiornanti negli Stati membri e la prevenzione e il contrasto rafforzato dell'immigrazione illegale e della tratta degli esseri umani» (art. 79, comma 1 Trattato sul funzionamento dell'Unione europea-TFUE). A questo proposito, l'Unione può stipulare accordi con paesi terzi per promuovere il rimpatrio nel paese di origine o nel paese di provenienza di cittadini di paesi terzi che non soddisfano o non soddisfano più le condizioni di ingresso, presenza o soggiorno in uno degli stati membri (art. 79, comma 3 TFUE). È stata così confermata l'europeizzazione – promossa dal Trattato di Amsterdam del 1999 – delle competenze concernenti la circolazione e il soggiorno dei cittadini che entrano e si stabiliscono legalmente nel territorio degli stati membri, anche a fini di ricongiungimento familiare. In tale ambito, le istituzioni dell'Unione deliberano secondo la procedura legislativa ordinaria (c.d. procedura di co-decisione), che quindi costituisce ora il meccanismo normale impiegato per l'assunzione degli atti normativi in materia di immigrazione (art. 79, comma 2 e art. 294 TFUE) in luogo del precedente criterio della cooperazione intergovernativa. All'iniziativa della commissione segue il procedimento di adozione dell'atto che coinvolge, in pari misura, il consiglio e



il parlamento. Non solo. La regola della unanimità ha ceduto il posto a quella del voto a maggioranza qualificata in seno al consiglio e anche questa è una novità significativa per evitare situazioni di stallo o pressioni da parte di alcuni stati, come è accaduto in passato in occasione delle negoziazioni intercorse in vista della approvazione di talune direttive, come si illustrerà tra poco. Resta comunque ben salda la facoltà degli stati di stabilire il volume di ingresso sul loro territorio dei cittadini provenienti da paesi terzi, in cerca di lavoro dipendente o autonomo nell'Unione (art. 79, comma 5 TFUE).

Dall'altro lato, con Lisbona si affaccia nei trattati europei la nozione di integrazione. Si tratta però di un esordio modesto ed estremamente cauto che, ancora una volta, fa rinvio alle autorità nazionali. Infatti, il TFUE dispone che il parlamento europeo e il consiglio *possono* stabilire misure di sostegno e incentivazione agli stati membri al fine di favorire l'integrazione degli immigrati extra-UE regolarmente soggiornanti, ma viene esclusa «qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli stati membri» (art. 79, comma 4 TFUE)<sup>6</sup>. Restano quindi affidate alla discrezionalità degli stati le determinazioni relative sia all'*an* che al *quomodo* delle azioni positive per agevolare l'inclusione degli stranieri extra-UE nei territori di immigrazione, senza che siano fissati standard vincolanti in sede sovranazionale.

<sup>6</sup> In senso analogo si esprimeva l'art. III-168(4) della c.d. Costituzione europea del 2004, che non ha mai visto la luce. Secondo questa disposizione, la legislazione europea «può stabilire misure volte a incentivare e sostenere l'azione degli Stati membri al fine di favorire l'integrazione dei cittadini di paesi terzi regolarmente soggiornanti nel loro territorio, ad esclusione di qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri».





Se dunque col Trattato di Lisbona l'obiettivo della integrazione dei cittadini di paesi terzi legalmente stanziati negli stati dell'Unione entra ufficialmente, pur con i limiti accennati, nella agenda politica europea, già prima, sulla base dell'art. 63 del Trattato di Amsterdam, le istituzioni sovranazionali avevano avviato una disciplina comune che introduceva riferimenti anche al tema della integrazione. Le direttive 2003/86/CE e 2003/109/CE, rispettivamente dedicate alla disciplina del ricongiungimento familiare e allo *status* dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, sono dettate allo scopo di regolamentare e delimitare l'autonomia decisionale degli stati, i quali restano comunque liberi di autodeterminarsi nella scelta e nella graduazione delle modalità di integrazione<sup>7</sup>.

Nella versione definitiva delle due direttive, l'approccio alla integrazione risulta profondamente cambiato rispetto ai progetti originari a causa, principalmente, della introduzione, per volontà della Germania, dell'Austria e dell'Olanda, di clausole derogatorie o comunque limitative al riconoscimento di *status* e al godimento di diritti degli immigrati. L'intento, non dichiarato ma chiaramente sotteso alle controproposte, era quello di controllare e ridurre l'immigrazione da paesi terzi. La formulazione di previsioni restrittive trovava giustificazione nella esigenza

<sup>7</sup> Le due direttive sono state, rispettivamente, recepite con d. lgs. 5/2007 e d.lgs. 3/2007. Quelle brevemente esaminate nel testo non sono naturalmente le uniche direttive che fanno riferimento alla integrazione degli stranieri; richiami a questo concetto si trovano, ad esempio, anche nella dir. 2004/114/CE sulla ammissione negli stati dell'Unione di cittadini di paesi terzi per motivi di studio o nella dir. 2009/50/CE sulla mobilità negli stati dell'Unione dei lavoratori altamente specializzati provenienti da paesi terzi.



di rendere conformi le norme europee in corso di adozione alle previsioni, già abbastanza selettive, in vigore o in via di approvazione in quei paesi. In altre parole, ciò che stava a cuore ai rappresentanti tedeschi, austriaci e olandesi era mantenere lo *status quo* e ricevere possibilmente una sorta di legittimazione dall'alto, che lasciasse impregiudicata la facoltà dei legislatori nazionali di modulare in futuro le politiche per l'integrazione. Come conseguenza di tale approccio si è dovuto registrare, a cominciare dalla fase di implementazione delle normative europee negli ordinamenti interni, un generalizzato e progressivo irrigidimento delle discipline, tanto era minimale ed equivoco lo standard stabilito in sede sovranazionale. Il che, tra l'altro, ha finito per innescare un effetto domino al ribasso, per così dire, tra gli stati membri che hanno attinto gli uni dagli altri in uno spirito di emulazione reciproca, introducendo requisiti sempre più elevati per l'integrazione, a cominciare da quella linguistica, proprio in nome della armonizzazione delle normative e dello sviluppo di pratiche comuni<sup>8</sup>.

Uno sguardo al contenuto delle due direttive, sotto il profilo che qui in particolare interessa, può aiutare a comprendere meglio le dinamiche accennate.

La direttiva 2003/86/CE menziona otto volte la parola "integrazione" ed invita gli stati membri a incoraggiare il ricongiungimento familiare perché esso «contribuisce a creare una stabilità socio-culturale che facilita l'integrazione dei cittadini di paesi terzi negli stati membri» (conside-

<sup>8</sup> Sul travagliato *iter* di adozione delle due direttive e sulle successive (e restrittive) normative nazionali di recepimento, v. *ex multis*, Carrera (2014), Block, Bonjour (2013), Piergigli (2013).



rando 4). Senonché, la direttiva prevede la *facoltà* dello stato membro di richiedere, tra gli altri requisiti<sup>9</sup>, ai cittadini di paesi terzi che aspirano al ricongiungimento familiare di «soddisfare le *misure* di integrazione conformemente alla legislazione nazionale» (art. 7, comma 2) (corsivo aggiunto). Inoltre, lo stato membro, nel decidere se autorizzare o meno il ricongiungimento dei figli minori di età superiore ai dodici anni che giungano nello stato indipendentemente dal resto della famiglia, *può* verificare «se siano soddisfatte le *condizioni* per la sua integrazione» previste dalla legislazione dello stato stesso al momento della attuazione della direttiva<sup>10</sup> (art. 4, comma 1) (corsivo aggiunto).

Dal canto suo, la direttiva 2003/109/CE, modificata nel 2011 per estenderne il regime ai rifugiati ed ad altri beneficiari di protezione internazionale (dir. 2011/51), menziona cinque volte il termine “integrazione” ed esordisce con la proclamazione secondo la quale l’integrazione dei cittadini di paesi terzi che si sono stanziati legalmente nel territorio di uno stato membro «costituisce un elemento cardine per la promozione della coesione economica e sociale, obiettivo fondamentale della Co-

<sup>9</sup> Ai sensi dell’art. 7, comma 1, alla persona che presenta domanda di ricongiungimento lo stato membro può chiedere di dimostrare che il soggiornante disponga di un alloggio adeguato, di una assicurazione sanitaria e di risorse sufficienti al mantenimento di se stesso e dei suoi familiari. Con riguardo ai rifugiati e ai loro familiari, le succitate misure di integrazione possono essere applicate soltanto dopo l’avvenuto ricongiungimento (art. 7, comma 2), così lasciando intendere che alle altre categorie di migranti quelle misure possono invece imporsi anche *prima* del loro ingresso nel paese ospitante.

<sup>10</sup> Misure restrittive al ricongiungimento familiare dei figli di età superiore ai 12 anni sono giustificate dalla «capacità di integrazione dei minori nei primi anni di vita e assicurare che essi acquisiscano a scuola l’istruzione e le competenze linguistiche necessarie» (considerando 12).



munità enunciato nel trattato» (considerando 4). Ciò premesso, il testo dispone che, ai fini della acquisizione dello *status* di soggiornante di lungo periodo, gli stati *possono*, in aggiunta ad altri requisiti<sup>11</sup>, stabilire che i cittadini di paesi terzi «soddisfino le *condizioni* di integrazione conformemente alle legislazioni nazionali» (art. 5, comma 2) (corsivo aggiunto). Qualora il cittadino extra-UE, che abbia ottenuto dalle autorità di uno stato membro il riconoscimento dello *status* di soggiornante di lungo periodo, intenda soggiornare nel territorio di un altro stato membro, quest'ultimo *può* richiedere di ottemperare «le *misure* di integrazione in conformità alla legislazione nazionale», a meno che non siano già state soddisfatte, nel primo stato membro, le *condizioni* di integrazione secondo quanto prevede il citato art. 5, comma 2 (art. 15, comma 3) (corsivo aggiunto). In questo caso, si presume che il cittadino extra-UE, già integrato nella società e nello stile di vita di uno stato membro, sia un soggetto automaticamente integrato o agevolmente integrabile nelle restanti società degli altri stati, senza necessità di ulteriori adempimenti. Tuttavia, considerato anche il pluralismo delle lingue in Europa, è *possibile* che egli sia invitato a seguire corsi di lingua nel secondo stato membro (art. 15, comma 3). Il riconoscimento dello *status* di cittadino lungo soggiornante è permanente, salvo perdita o revoca nei casi espressamente indicati (art. 9), e dà diritto all'eguale trattamento con i cittadini na-

<sup>11</sup> Ai sensi dell'art. 5, comma 1, per acquisire lo *status* di soggiornante di lungo periodo, gli stati membri richiedono ai cittadini di paesi terzi di comprovare che essi dispongono di risorse sufficienti al mantenimento per sé e per i familiari a carico e di una assicurazione contro le malattie. È inoltre richiesto il requisito del soggiorno legale e ininterrotto per cinque anni nel territorio del paese (art. 4, comma 1).



zionali per tutto quanto concerne l'accesso al lavoro, all'istruzione, a beni e servizi, alle prestazioni sociali e assistenziali, alle agevolazioni fiscali e al godimento della libertà di associazione (art. 11)<sup>12</sup>.

Non senza ambiguità, la normativa europea alterna, dunque, i riferimenti alle misure e alle condizioni di integrazione senza fornire definizioni e riservando in ogni caso alle leggi e alla pratica di ciascun paese la concreta individuazione delle une e delle altre. Basti in proposito rilevare che, nella versione olandese della direttiva 2003/86/CE, il vocabolo «misure» è espresso con il termine «condizioni» di integrazione.

Comunemente si ritiene che, mentre le prime pongono a carico dell'immigrato l'adempimento di obbligazioni di mezzi (es. frequentare un corso per apprendere la lingua del paese ospitante) e possono consistere anche in requisiti da soddisfare prima dell'ingresso nello stato membro (c.d. integrazione dall'estero), le seconde comportano obbligazioni di risultato (es. superare un test linguistico)<sup>13</sup>. Stando ad un'altra opinione, la distinzione risiederebbe invece nel carattere facoltativo oppure obbligatorio, rispettivamente, delle misure e delle condizioni di integrazione; per queste ultime, l'obbligatorietà comporterebbe altresì, in caso di mancato adempimento, l'applicazione di sanzioni: da quelle di

<sup>12</sup> Da segnalare anche il considerando 12 della medesima direttiva, secondo cui: «Per costituire un autentico strumento di integrazione sociale, lo *status* di soggiornante di lungo periodo *dovrebbe valere* al suo titolare la parità di trattamento con i cittadini dello Stato membro in una *vasta gamma* di settori economici e sociali sulle pertinenti condizioni definite dalla presente direttiva» (corsivi aggiunti). Dunque, l'auspicabile parità di trattamento riguarderebbe molti, ma non la totalità dei settori economici e sociali, come viene poi specificato nell'art. 11.

<sup>13</sup> Cfr. Groenendijk (2006, 224); Groenendijk (2007, 445).



natura finanziaria fino al rifiuto di rinnovo del permesso di soggiorno temporaneo e alla espulsione dal territorio dello stato<sup>14</sup>.

La Commissione europea, constatata la non uniforme e corretta applicazione della direttiva 2003/86/CE negli stati membri, ha precisato in una comunicazione del 2014 che, sebbene la competenza dell'Unione in materia di integrazione sia recessiva rispetto a quella degli stati, questi ultimi non dispongono di poteri illimitati. In particolare, le *misure* cui si riferisce il menzionato art. 5 devono essere proporzionate e applicate con la necessaria flessibilità per non tradire l'effetto utile della direttiva che consiste nel favorire, e non nell'ostacolare, i ricongiungimenti. A tale scopo, gli stati dovrebbero tenere conto della presenza di specifiche circostanze individuali (capacità cognitive, posizione vulnerabile dell'interessato, inaccessibilità a strutture per l'apprendimento della lingua, altre situazioni di disagio) ed eventualmente prevedere deroghe o rinvii per il soddisfacimento delle misure stesse<sup>15</sup>.

<sup>14</sup> Così, Carrera (2014, 158-159). Sulla distinzione tra misure e condizioni di integrazione, ai sensi delle direttive riportate nel testo, v. anche Conclusioni dell'avvocato generale M. Szpunar, presentate il 28 gennaio 2015, Causa C-579/13 (spec. §§55, 85, 86 e 97), secondo cui le misure di integrazione devono essere considerate meno gravose rispetto alle condizioni di integrazione e non possono, pertanto comprendere l'obbligo di superare un test di integrazione, né possono fungere da strumento di selezione degli immigrati o di controllo della immigrazione. In senso analogo, v. anche Conclusioni dell'avvocato generale P. Mengozzi, presentate il 30 aprile 2014, Causa C-138/13. Sulla interpretazione del concetto di integrazione nelle due direttive, v. inoltre in dottrina: Hailbronner, Klarmann (2016); Thym (2016).

<sup>15</sup> Cfr. *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio concernente gli orientamenti per l'applicazione della direttiva 2003/86/CE relativa al diritto al ricongiungimento*, Bruxelles 3 aprile 2014, dove si legge: «In altre parole, le misure che uno Stato



Sta di fatto che le discipline adottate e via via riformate in diversi paesi europei, talora proprio in occasione del recepimento delle citate direttive<sup>16</sup>, hanno introdotto, più in generale, “pre-requisiti” o “pre-condizioni” di integrazione – in primo luogo, di tipo linguistico – suscettibili di tradursi, per il modo in cui sono congegnati, in barriere all’ingresso ovvero in impedimenti alla permanenza sul territorio dello stato membro del cittadino extra-UE che presenti, rispettivamente, domanda di ricongiungimento familiare o di riconoscimento dello *status* di lungo soggiornante. Sulla legittimità su questi interventi si sta consolidando una interessante giurisprudenza della Corte di Giustizia, come si dirà tra poco.

### **3. Il contributo della Corte di Giustizia alla interpretazione delle normative nazionali alla luce del diritto e dei principi dell’Unione europea**

Il fatto che il Trattato di Amsterdam e, ancora di più, quello di Lisbona abbiano condotto alla europeizzazione del diritto dell’immigrazione

membro può esigere non possono risultare in un obbligo di adempimento, che rappresenta in realtà una misura che limita la possibilità di ricongiungimento familiare. Le misure devono, al contrario, contribuire al successo del ricongiungimento familiare» (p. 17) e aggiunge che il rifiuto automatico di ricongiungimento a seguito del mancato superamento dell’esame di integrazione potrebbe costituire violazione degli artt. 5.5, 8 e 17 CEDU (p. 17, nota 55).

<sup>16</sup> Danimarca, Irlanda e Regno Unito non sono vincolati alle direttive 2003/86/CE e 2003/109/CE avendo usufruito della c.d. clausola *opt-out*.



e, in misura limitata, delle politiche di integrazione ha comportato un ampliamento dei compiti assegnati alla Commissione e soprattutto del ruolo della Corte di Giustizia che, col Trattato di Lisbona, ha acquisito piena giurisdizione sulle misure adottate ai sensi all'art. 79 TFUE, inclusa la possibilità di pronunciarsi su un rinvio pregiudiziale senza i limiti imposti, in precedenza, dal Trattato di Amsterdam<sup>17</sup>. A questi elementi occorre aggiungere l'influenza che gli eterogenei documenti di *soft-law*, progressivamente adottati dagli organismi sovranazionali nell'ambito del c.d. Quadro europeo per l'integrazione<sup>18</sup>, sono suscettibili di svolgere – in termini di maggiore disponibilità verso la condizione degli immigrati – sia sulla elaborazione delle discipline degli stati membri, sia sulla interpretazione che delle norme nazionali viene offerta dalle istituzioni dell'Unione. Dunque, alla luce di tali premesse, se si vuole ipotizzare un percorso verso l'individuazione di un comune approccio all'integrazione degli immigrati tra gli stati membri, oggi ci sono le premesse per un moderato ottimismo.

<sup>17</sup> In base all'art. 68, comma 1 Trattato di Amsterdam (TCE), il rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia nel settore della immigrazione era consentito soltanto da parte dei tribunali nazionali di ultima istanza, cioè i tribunali contro le cui decisioni non fosse possibile, secondo il diritto interno, proporre ulteriori ricorsi giurisdizionali.

<sup>18</sup> Vi rientrano, tra gli altri, i Programmi strategici e pluriennali di Tampere (1999), dell'Aja (2004), di Stoccolma (2009), l'Agenda comune per l'integrazione (2005), l'Agenda europea per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi (2011) e, in attuazione di quest'ultima, il Piano d'azione sull'integrazione dei cittadini di paesi terzi (2016). Si tratta di documenti dotati di efficacia soltanto politica, che tuttavia sono in grado di favorire lo scambio delle *best practices* nel settore delle politiche nazionali per l'integrazione dei cittadini di stati terzi.





Ma, se l'art. 79, comma 4 TFUE esclude la competenza dell'Unione ad assumere politiche vincolanti in materia di integrazione e le direttive del 2003 rinviano sul punto alla discrezionalità dei singoli stati, quali sono le norme-parametro invocabili davanti alla Corte di Giustizia?

L'interrogativo ha cominciato a porsi concretamente a seguito della introduzione, e rapida propagazione, tra gli stati europei di meccanismi di integrazione di carattere obbligatorio per il conseguimento dello *status* di soggiornante a titolo duraturo e per i ricongiungimenti familiari. Sotto questo aspetto, i test diretti a verificare un certo livello di conoscenza della lingua e delle istituzioni del paese ospitante pongono delicati problemi di compatibilità delle discipline nazionali sia con gli obiettivi delle direttive del 2003 ed i principi generali non scritti del diritto dell'Unione<sup>19</sup>, che, in una dimensione più ampia, con le disposizioni a vario titolo racchiuse nei documenti internazionali che sono rivolti alla protezione dei diritti fondamentali in condizioni di eguaglianza. Tra questi documenti vengono in rilievo, ad esempio, la Convenzione per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale (spec. art. 5), il Patto internazionale sui diritti civili e politici (spec. artt. 2 e 26), la Convenzione sui diritti del fanciullo (spec. art. 2), la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (spec. artt. 8, 12 e 14 CEDU) e il Protocollo aggiuntivo n. 12, la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (spec. artt. 20-21) ora richiamata dal trattato di Lisbona. Anche i paesi che non sono vincolati all'attuazione delle direttive in materia di immigrazione devono rispet-

<sup>19</sup> Per una sintesi dei contenuti di tali principi generali, v. Acosta Arcarazo (2011).



tare l'*acquis* dell'Unione europea e gli obblighi internazionali che discendono dalla ratifica dei trattati, attenendosi, quanto meno, al principio di non discriminazione nella regolamentazione dei test linguistici per l'ingresso e il soggiorno nei loro territori.

La Commissione europea, nei suoi rapporti sulla implementazione delle direttive 2003/86/CE e 2003/109/CE, ha invitato gli stati membri ad attuare gli obiettivi ad esse rispettivamente sottesi e a tenere in considerazione i principi generali del diritto dell'Unione europea, come quelli di effettività e di proporzionalità. Con riguardo alle misure e condizioni di integrazione linguistica che le legislazioni nazionali hanno variamente introdotto, la Commissione ha ammonito che una serie di indicatori possono essere utilizzati per valutarne la conformità con le normative sovranazionali. Così, ad esempio, saranno rilevanti la natura e il livello delle conoscenze linguistiche prescritte, la facilità o meno di accesso ai programmi di integrazione, ai materiali didattici e ai test, i costi dei corsi e delle prove, la presenza o meno di garanzie procedurali in caso di decisioni sfavorevoli all'ingresso o al rilascio del permesso di soggiorno di lungo periodo, la comparazione con i requisiti di integrazione disposti in riferimento ai cittadini europei per i quali ci si attenderebbe una disciplina più rigorosa<sup>20</sup>.

Questi *caveat* sono stati avvalorati dalla Corte di Giustizia in occasione dei giudizi che hanno avuto ad oggetto l'interpretazione delle diretti-

<sup>20</sup> Cfr. i rapporti della Commissione europea sulla attuazione delle direttive 2003/86/CE e 2003/109/CE, rispettivamente dell'8 ottobre 2008 e del 28 settembre 2011. Si veda, altresì, il *Libro verde della Commissione europea sul diritto al ricongiungimento familiare per i cittadini di paesi terzi che vivono nell'Unione europea* del 15 novembre 2011.



ve del 2003. Richiamando tra l'altro la CEDU, la Carta sociale europea, la Convenzione sui diritti del fanciullo, la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e la costante giurisprudenza dei giudici di Strasburgo sul diritto alla vita privata e familiare, la Corte di Giustizia ha sancito chiaramente che il potere discrezionale riconosciuto alle autorità nazionali nella modulazione dei requisiti che devono essere adempiuti dai familiari richiedenti il ricongiungimento non deve tradursi nella negazione di un diritto fondamentale, quale è quello alla vita familiare, né pretermettere la considerazione del superiore interesse dei figli minori (Causa C-504/03)<sup>21</sup>. In sostanza, il fatto che il concetto di integrazione (e di promozione della stessa) sia privo di definizione tanto nel testo della direttiva 2003/86/CE quanto in quello della direttiva 2003/109/CE non può tradursi – a giudizio dei giudici di Lussemburgo – in un mandato in bianco e legittimare gli stati membri ad impiegare quel concetto in maniera tale da contraddire gli scopi delle normative dettate in sede sovranazionale che consistono, rispettivamente, nella garanzia dell'unità familiare e nella integrazione dei cittadini di paesi terzi stabilitisi a titolo duraturo nel territorio degli stati membri. Pertanto, subordinare la concessione del permesso di lungo soggiorno alla riscossione di un contributo eccessivamente oneroso (Cause C-508/10 e C-309/14)<sup>22</sup> oppure con-

<sup>21</sup> Corte giust., 27 giugno 2006 Causa C-504/03 (*Parlamento europeo c. Consiglio dell'Unione europea*).

<sup>22</sup> Corte giust., 26 aprile 2012 Causa C-508/10 (*Commissione europea c. Regno dei Paesi Bassi*) e Corte giust., 2 settembre 2015 Causa C-309/14 (*Confederazione generale italiana del lavoro (CGIL), Istituto nazionale confederale assistenza (INCA) c. Presidenza del Consiglio dei ministri, Ministero dell'Interno, Ministero dell'Economia e delle Finanze*).



dizionare l'ammissione dei membri della famiglia alla dimostrazione di un livello di reddito ulteriore rispetto a quanto ordinariamente prescritto in base alla direttiva sul ricongiungimento (Causa C-578/08)<sup>23</sup> significa – secondo la Corte – contravvenire agli obiettivi perseguiti dalle direttive, oltre che ai principi di proporzionalità, effettività e rispetto dei diritti fondamentali.

E ancora: la Corte ha ammonito che la facoltà degli stati membri di decidere la concessione di sussidi per l'alloggio a favore dei conduttori – nazionali ed extra-UE – meno abbienti deve interpretarsi in senso restrittivo e tale da non pregiudicare l'effetto utile della direttiva 2003/109/CE al momento della applicazione del principio della parità di trattamento tra lungo soggiornanti e cittadini nazionali, previsto nell'art. 11 della direttiva stessa (Causa C-571/10)<sup>24</sup>.

Interessante, quantunque concluso con una decisione di non luogo a provvedere della Corte di Giustizia, è stato il caso concernente, per la prima volta nel 2011, la legittimità di un requisito di integrazione da soddisfare da parte dell'interessata, una cittadina afgana, nel paese di provenienza precedentemente all'ingresso nello stato membro per fini di ricongiungimento familiare. Il tribunale dell'Aja chiedeva in via pregiudiziale alla Corte se l'obbligo imposto dalla normativa olandese non costituisse una interpretazione troppo severa dell'art. 7, comma 2 dir.

<sup>23</sup> Corte giust., 4 marzo 2010, Causa C-578/08 (*R. Chakroun c. Minister van Buitenlandse Zaken*). Per un commento, v. Mullaly (2012).

<sup>24</sup> Corte giust., 24 aprile 2012, Causa C-571/10 (*Servet Kamberaj c. Istituto per l'Edilizia sociale della Provincia autonoma di Bolzano (IPES), Giunta della Provincia autonoma di Bolzano, Provincia autonoma di Bolzano*).



2003/86/CE e se «sia rilevante che i cittadini di taluni altri paesi terzi siano esentati dall'obbligo di superare all'estero l'esame di integrazione civica, solo in forza della loro cittadinanza» (Causa C-155/11)<sup>25</sup>. Effettivamente, il fattore della nazionalità può contribuire ad attuare una vera e propria selezione della qualità (e non soltanto della quantità) della immigrazione, con conseguente violazione del principio di non discriminazione che si trova sancito nelle convenzioni internazionali sopra richiamate, nel TFUE (artt. 18 e 19) e nelle direttive 2003/86/CE e 2003/109/CE<sup>26</sup>. Diversi ordinamenti europei, tra cui appunto l'Olanda, escludono espressamente dalla sottoposizione ad un test linguistico e/o di integrazione civica intere categorie di cittadini extra-UE, semplicemente sulla base del fatto che la loro provenienza da paesi occidentali o comunque di democrazia consolidata sarebbe di per sé garanzia suffi-

<sup>25</sup> In seguito all'accoglimento del reclamo da parte del governo olandese, che concedeva il permesso di soggiorno provvisorio ad una donna afgana, la Corte di giustizia ha dichiarato che non vi fosse più luogo a provvedere sulla domanda di pronuncia pregiudiziale; così, Corte giust., 10 giugno 2011 Causa C-155/11 (*Bibi Mohammad Imran c. Minister van Buitenlandse Zaken*).

<sup>26</sup> Per entrambe le direttive si tratta del considerando 5 che stabilisce il divieto di discriminazioni «fondate su sesso, razza, colore della pelle, origine etnica o sociale, caratteristiche genetiche, lingua, religione e convinzioni personali, opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, appartenenza a una minoranza nazionale, censo, nascita, disabilità, età o tendenze sessuali». Nel corpo delle citate direttive non si rinvencono ulteriori riferimenti al divieto di operare discriminazioni, né richiami alla dir. 2000/43/CE che vieta le discriminazioni dirette e indirette, basate sulla razza o sull'origine etnica. Tale divieto dovrebbe applicarsi anche ai cittadini di paesi terzi, ma «non comprende le differenze di trattamento basate sulla nazionalità e lascia impregiudicate le disposizioni che disciplinano l'ingresso e il soggiorno di cittadini di paesi terzi e il loro accesso all'occupazione e all'impiego» (considerando 13 e art. 3, comma 2 dir. 2000/43/CE).



ciente per la loro integrazione. Non è difficile intravedere in tali scelte la volontà di tenere lontani dalle frontiere europee cittadini originari di paesi di religione islamica che – si ritiene – potrebbero costituire una minaccia per la sicurezza degli stati membri dell’Unione europea e delle loro popolazioni o, più semplicemente, l’esigenza di strumentalizzare questa condizione a fini economici e di contenimento della spesa pubblica.

Negli anni recenti, la Corte di Giustizia ha continuato ad essere interpellata sempre più frequentemente in via pregiudiziale sulla conformità degli obblighi di integrazione civica, stabiliti dalla normativa olandese, alle direttive 109 e 86 del 2003. Con argomentazioni piuttosto asciutte, che tra l’altro hanno omesso riferimenti alla Carta dei diritti dell’Unione europea<sup>27</sup>, il giudice sovranazionale ha confermato la propria giurisprudenza ed è pervenuto ad una soluzione di compromesso tra diritto dell’Unione e facoltà degli stati di decidere sui requisiti di integrazione.

In due giudizi distinti ma conclusi a distanza ravvicinata, la Corte ha ribadito che gli stati membri non sono padroni assoluti in materia di integrazione, giacché l’esercizio del loro potere, filtrato attraverso il test di proporzionalità, non deve ledere il principio di non discriminazione, né pregiudicare gli obiettivi o l’effetto utile delle norme europee<sup>28</sup>. Il giudice di Lussemburgo, privilegiando un atteggiamento pragmatico che sor-

<sup>27</sup> Come rileva Jesse (2016, 1084-1085).

<sup>28</sup> A commento delle decisioni riportate *infra* nel testo, v., oltre a Jesse (2016), Thim (2016b), Strazzari (2015), Strazzari (2016).



vola sulla distinzione tra misure e condizioni di integrazione<sup>29</sup>, ha ritenuto che l'obbligo di superare un esame di integrazione civica non è in contrasto con l'art. 5, comma 2 dir. 2003/1009/CE, anche se disposto a carico di immigrati che abbiano già conseguito lo *status* di soggiornanti di lungo periodo, purché le modalità applicative non compromettano la realizzazione degli obiettivi perseguiti dalla direttiva stessa. Tali modalità, che devono essere apprezzate dal giudice del rinvio, possono legittimamente comprendere anche l'irrogazione di un'ammenda in caso di mancato superamento del test, ma il sistema sanzionatorio deve essere strutturato in maniera tale da non privare la direttiva del suo effetto utile (Causa C-579/2013)<sup>30</sup>.

Analogamente, secondo la Corte di Giustizia, la facoltà dello stato membro di imporre un obbligo di integrazione dall'estero per il richiedente il ricongiungimento familiare, ai sensi dell'art. 7, comma 2 dir. 2003/86/CE, non impedisce, in teoria, agli stati membri di esigere dai cittadini di paesi terzi di superare un esame di conoscenza elementare della lingua e della società dello stato membro prima di autorizzarne l'ingresso o il soggiorno sul proprio territorio. In pratica, però, la previsione di tale obbligo non deve rendere impossibile o eccessivamente difficoltoso l'esercizio del diritto al ricongiungimento familiare, per il fatto di accompagnarsi a costi elevati e di non tenere in giusta considerazione circostanze individuali del richiedente, come l'età, il livello di istruzione,

<sup>29</sup> Su questa distinzione si concentravano, invece, le Conclusioni dell'avvocato generale M. Szpunar (*supra* nota 14).

<sup>30</sup> Corte Giust., 4 giugno 2015, Causa C-579/13 (*P e S c. Commissie Sociale Zekerheid Breda, College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Amstelveen*).



le condizioni economiche o di salute (Causa C-153/14)<sup>31</sup>. Infatti, le misure di integrazione cui fa riferimento la direttiva in parola «devono avere come finalità non quella di selezionare le persone che potranno esercitare il loro diritto al ricongiungimento familiare, ma facilitare l'integrazione di queste ultime negli Stati membri» (§57).

Il riferimento ad un principio di “proporzionalità personalizzata”<sup>32</sup> e alla opportunità di effettuare valutazioni caso per caso ha trovato conferma, da ultimo, nella decisione con cui il giudice di Lussemburgo, sollecitato in via pregiudiziale da un tribunale amministrativo spagnolo, ha affermato che l'allontanamento dal territorio spagnolo di un cittadino colombiano e soggiornante di lungo periodo è legittimo «soltanto qualora egli costituisca una minaccia effettiva e sufficientemente grave per l'ordine pubblico o la pubblica sicurezza» (Causa C-636/16, §25)<sup>33</sup>. Il provvedimento di espulsione, che si tratti di una sanzione amministrativa oppure la conseguenza di una condanna penale, può essere adottato dallo stato membro dopo aver considerato una serie di elementi, tra cui – rammenta la Corte di Giustizia richiamando l'art. 12, comma 3 dir. 2003/109/CE – i vincoli stabiliti con il paese di soggiorno o l'assenza di vincoli con il paese di origine (§26). In altri termini, la constatazione della avvenuta integrazione dell'immigrato nel paese di accoglienza costi-

<sup>31</sup> Corte Giust., 9 luglio 2015, Causa C-153/14 (*Minister van Buitenlandse Zaken c. K e A*).

<sup>32</sup> Di «*personalized proportionality assessment*», nella recente giurisprudenza della Corte di Giustizia, parla Acosta Arcarazo (2017).

<sup>33</sup> Corte Giust., 7 dicembre 2017, Causa C-636/16 (*Wilber López Pasuzano c. Delegación del Gobierno de Navarra*).





tuisce una forma di tutela rafforzata contro l'espulsione (§§23-24), analogamente a quanto da tempo dispone la normativa europea a favore dei lavoratori cittadini dell'Unione.

Questo il punto di approdo nella interpretazione offerta dalla Corte di Giustizia alle direttive del 2003 ed ad alcune normative nazionali con particolare riguardo al profilo della integrazione. Il fatto che gli interventi della Corte, soprattutto dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, siano stati originati da rinvii pregiudiziali è sintomo (positivo) della accresciuta cooperazione tra giudici nazionali e giudice sovranazionale, tra stati membri e Unione europea. La maggiore disponibilità dei giudici degli stati membri a coinvolgere la Corte di Lussemburgo è acquisizione relativamente recente e, potenzialmente, carica di significato, dal momento che l'ambito interessato appartiene al *domain réservé* degli stati<sup>34</sup>. Se poi si aggiunge che le pronunce della Corte, sebbene si rivolgano direttamente ai giudici del rinvio e agli stati parti del giudizio, non mancano di produrre effetti anche sui legislatori e giudici degli altri paesi dell'Unione, forse non è un'utopia immaginare, in un futuro più o meno lontano, la realizzazione di un approccio condiviso di integrazione degli immigrati da paesi terzi, che assicuri loro una condizione giuridica «comparabile» e «il più vicino possibile» – come recitavano le conclusio-

<sup>34</sup> Dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, sembra stia venendo meno, proprio in un settore politicamente sensibile e direttamente collegato alla sovranità statale, come è quello della integrazione degli immigrati, il tradizionale atteggiamento di "riltanza" o "timidezza" dei giudici nazionali (oltre che della Commissione europea) a coinvolgere la Corte di Giustizia, atteggiamento cui faceva riferimento, non molti anni or sono, Acosta Arcarazo (2012, 155-156).



ni del Consiglio europeo di Tampere del 1999, richiamate nei preamboli delle direttive citate – a quella dei cittadini dell’Unione.

#### **4. Conclusioni e sfide per il prossimo futuro**

A prescindere da ogni velleità definitoria, quando si evoca il concetto di integrazione, alcuni elementi dovrebbero essere tenuti ben presenti. Anzitutto, l’integrazione non è un requisito verificabile *uno actu* o misurabile semplicemente con un test, ma piuttosto un processo, interattivo e dinamico, un *work in progress*, che dovrebbe trovare svolgimento nella pratica quotidiana, soprattutto all’interno del paese ospitante, e ricevere il supporto concreto delle strutture di accoglienza. Inoltre, occorre prendere atto che, almeno nel mondo occidentale, ormai da tempo una configurazione uniforme e monolitica della società alla quale l’immigrato dovrebbe omologarsi non corrisponde più alla realtà. Non soltanto infatti i flussi migratori da paesi terzi hanno contribuito, poco alla volta, a far cadere questo mito, ma il pluralismo – linguistico, culturale, etnico, religioso – è un valore consolidato negli stessi territori di immigrazione, al punto che differenti soluzioni sono immaginabili per gestire l’integrazione degli immigrati negli stati che riconoscono la presenza di minoranze linguistiche storiche, le quali potrebbero sentirsi minacciate da ingressi incontrollati da stati terzi nei rispettivi luoghi di insediamento tradizionale.

Di fronte alle sfide economiche e demografiche che il nostro continente deve affrontare nell’epoca attuale, l’Unione europea continua a ricordare che l’immigrazione è una risorsa per i singoli stati e per l’Unione



nel suo complesso. L'integrazione degli immigrati regolari è considerata il «motore dello sviluppo economico e della coesione sociale»<sup>35</sup> ed è «nell'interesse comune di tutti gli stati membri»<sup>36</sup>, in quanto potenzialmente in grado di favorire una crescita economica sostenibile e competitiva. Allo stesso tempo, l'integrazione costituisce una ricchezza culturale, purché le politiche che la promuovono siano sostenute dal rispetto delle diversità, dalla protezione dei diritti fondamentali e dalla garanzia della uguaglianza di trattamento. Su quest'ultimo profilo, il diritto derivato europeo insiste da tempo e, più recentemente, è emersa l'opportunità di semplificare le procedure per la migrazione, assicurando ad esempio che i cittadini di paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno stato membro godano di un insieme comune di diritti su un piano di parità rispetto ai cittadini nazionali<sup>37</sup>. Alla realizzazione di questi obiettivi dovrebbero concorrere interventi di integrazione più efficaci attraverso il maggiore coinvolgimento di tutti i livelli di *governance*, locale, statale ed europea. In particolare, per quanto riguarda la formazione linguistica, che costituisce la premessa per l'inserimento effettivo nella società ospitante, l'accento viene posto sulla necessità di prevedere

<sup>35</sup> Così, *Agenda europea per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi*, cit. *supra* nota 18, p. 2.

<sup>36</sup> Così, *Piano d'azione sull'integrazione dei cittadini di paesi terzi*, cit. *supra* nota 18, p. 2.

<sup>37</sup> Si tratta della dir. 2011/98/UE, recepita con d. lgs. 40/2014, che istituisce una procedura unica di domanda volta al rilascio di un titolo combinato comprensivo sia del permesso di soggiorno che del permesso di lavoro. Il permesso unico dovrebbe contribuire alla semplificazione e alla armonizzazione delle normative attualmente vigenti nei diversi stati membri, oltre che ad agevolare i controlli sulla regolarità del soggiorno e dell'impiego.



l'organizzazione di corsi di lingua, di educazione civica e di programmi introduttivi sia nel paese di accoglienza che nel luogo di origine, in modo da preparare adeguatamente i migranti prima della partenza e renderli edotti dei loro diritti e obblighi, compreso il dovere di osservare le regole e i valori della società in cui desiderano stabilirsi. Nell'ottica del coordinamento e del dialogo tra le parti interessate, l'Unione – che non dispone di poteri di intervento diretti in materia di integrazione – si impegna ad offrire il proprio sostegno allo sviluppo di un processo trilaterale tra migranti, società di accoglienza e paesi di origine.

Accanto a questi ambiziosi progetti, che attendono di ricevere pieno riscontro sul piano pratico, non bisognerebbe dimenticare che il rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello stato di diritto, dei diritti umani compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze sono «i valori comuni agli stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini» (art. 2 Trattato sull'Unione europea-TUE). È sulla base di questi valori fondamentali dell'Unione europea che le pratiche di integrazione degli immigrati regolari extra-UE andrebbero modulate e ripensate da parte dei singoli stati. Risulta arduo, infatti, negare lo iato tra la proclamazione dei valori (liberali) della democrazia e del pluralismo cui gli ordinamenti europei dichiarano di ispirarsi e la soffocazione (illiberale) delle diversità<sup>38</sup>, ogni volta che le politiche nazionali dell'accoglienza di-

<sup>38</sup> Cfr., in proposito, Orgad (2015, 142), che parla di «Europe's Paradox of Liberalism».



sattendono le regole basilari della eguaglianza e del rispetto di diritti umani, prevedendo misure che ostacolano l'effettivo inserimento nella società ospitante o trattamenti discriminatori, come nei casi finora pervenuti al cospetto della Corte di Giustizia.

D'altra parte, i massicci flussi di migranti e la necessità di riscrivere, e soprattutto di attuare, l'agenda politica sull'integrazione non sono un banco di prova soltanto per gli stati *uti singuli*, bensì anche per gli stessi stati in quanto partecipi di un più vasto consesso come l'Unione europea. Il Trattato di Lisbona detta le regole per una politica comune dell'immigrazione, ma fa salva l'autodeterminazione degli stati in materia di integrazione. Il principio è ribadito nelle direttive che si sono analizzate; tuttavia interventi di promozione, sostegno e monitoraggio da parte degli organismi dell'Unione sono ammessi ed auspicabili. Dal canto suo, la Corte di Giustizia ha opportunamente contribuito alla individuazione di alcuni standard minimi che consentono, se non altro, di stabilire cosa "non è integrazione". Se è innegabile, ai sensi delle direttive che si sono richiamate la legittimità delle previsioni statali dirette a regolare test linguistici e di conoscenza delle istituzioni del paese di accoglienza, non può però ammettersi – a giudizio della Corte – che simili requisiti siano organizzati in maniera irragionevole o sproporzionata rispetto all'obiettivo della inclusione sociale e, in definitiva, secondo modalità tali da selezionare (per età, reddito, nazionalità, condizioni personali) gli immigrati o aspiranti tali, rendendo eccessivamente disagiata, se non impossibile, il riconoscimento dello *status* di soggiornante di lungo periodo ovvero la garanzia dell'unità familiare.

Più in generale, non c'è dubbio che la gestione del fenomeno migratorio rappresenta oggi una sfida per le società, gli stati, le istituzioni so-



vrnazionali e, in ultima istanza, per la tenuta dell'Unione. Una sfida che, se raccolta con spirito di solidarietà e lungimiranza, potrebbe contribuire a rinsaldare i vincoli di adesione alla casa comune europea e costituire una potente reazione all'appannamento dei principi di legalità e democrazia, oltre che un freno alle pulsioni xenofobe e alle derive nazionalistiche variamente manifestatesi, in epoca recente, in diversi angoli d'Europa.



## Bibliografia

Acosta Arcarazo, D. (2011), *The Long-Term Residence Status as a Subsidiary Form of EU Citizenship*, Leiden-Boston: Brill;

Acosta Arcarazo, D. (2012) “En attendant Godot” or the EU Law Limits to Integration Conditions, in Y. Pascouau, T. Strik (eds.), *Which Integration Policies for Migrants*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers, p. 153 ss.;

Acosta Arcarazo, D. (2017), *The Security of the Status of Long-Term Non-EU Residents in the EU: Some Thoughts on Case C-636/16 López Pastuzano*, in <http://eulawanalysis.blogspot.it/2017/12/the-security-of-status-of-long-term-non.html> (consultato 4 giugno 2018);

Block, L., S. Bonjour (2013), *Fortress Europe or Europe of Rights? The Europeanisation of Family Migration Policies in France, Germany and the Netherlands*, in *European Journal of Migration and Law*, 15, p. 203 ss.;

Boccagni, P., G. Pollini (2012), *L'integrazione nello studio delle migrazioni. Teorie, indicatori, ricerche*, Milano: FrancoAngeli;

Bonfiglio, S. (2015), *Sicurezza, immigrazione e cittadinanza inclusiva*, in *Democrazia e sicurezza*, n. 4, p. 26 ss.;

Bramanti, D. (cur.) (2011), *Generare luoghi di integrazione. Modelli di buone pratiche in Italia e all'estero*, Milano: FrancoAngeli;

Carrera, S. (2009), *In Search of the Perfect Citizen. The Intersection between Integration, Immigration and Nationality in the EU*, Leiden-Boston: Brill;

Carrera, S. (2014) *Integration of Immigrants in EU Law and Policy: Challenges to Rule of Law, Exceptions to Inclusion*, in L. Azoulay, F. de Vries (eds.), *EU Migration Law: Legal Complexities and Political Rationales*, Oxford: Oxford University Press, p. 149 ss.;



*Saggi*

Cerrina Feroni, G., V. Federico (cur.) (2017), *Società multiculturali e percorsi di integrazione*, Firenze: Firenze University Press;

Cerrina Feroni, G., V. Federico (cur.) (in corso di pubblicazione), *Strumenti, percorsi e strategie dell'integrazione nelle società multiculturali*. Atti del Convegno organizzato dal Dipartimento di Scienze giuridiche dell'Università degli Studi di Firenze, 19-20-21 ottobre 2017;

Cerrina Feroni, G. (2017), *Diritto costituzionale e società multiculturale*, in *Rivista AIC*, 1;

De Vergottini, G. (1995), *Verso una nuova definizione del concetto di minoranza*, in *Reg. gov. loc.*, 1995, p. 9 ss.;

Fantozzi, P., G. Vingelli (cur.) (2015), *Oltre l'integrazione: migrazioni, resistenze, conflitti*, Soveria Mannelli: Rubbettino;

Gozzo, S. (2017), *Quale integrazione? Politiche per l'accoglienza e percezione dell'immigrato in Europa*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, 1, p. 17 ss.;

Groenendijk, K. (2006), *Family Reunification as a Right under Community Law*, in *European Journal of Migration and Law*, 8, p. 215 ss.;

Groenendijk, K. (2007), *The Long-Term Residents Directive, Denizenship and Integration*, in A. Baldaccini, E. Guild, H. Toner (eds.), *Whose Freedom, Security and Justice? EU Immigration and Asylum Law and Policy*, Oxford and Portland: Hart Publishing, p. 429 ss.;

Hailbronner, K., T. Klarmann (2016), *Family Reunification Directive 2003/86/EC*, in K. Hailbronner, D. Thim (eds.), *EU Immigration and Asylum Law. A Commentary*, 2<sup>a</sup> ed., München: Beck, p. 358 ss.

Jesse, M. (2016), *Integration measures, integration exams, and immigration control: P and S and K and A*, in *Common Market Law Review*, 53, p. 1065 ss.;





*Saggi*

Mullaly, S. (2012), *Integration Abroad: Chakroun and the Limits of the Member States*, in Y. Pascouau, T. Strik (eds.), *Which Integration Policies*, cit., p. 141 ss.;

Piergigli, V. (2013), *Integrazione linguistica e immigrazione. Approcci e tendenze nel diritto comparato europeo*, in *Federalismi.it*, 22;

Orgad, L. (2015), *The Cultural Defense of Nations. A Liberal Theory of Majority Rights*, Oxford: Oxford University Press;

Rimoli, F. (cur.) (2014), *Immigrazione e integrazione*, Napoli: Editoriale Scientifica;

Strazzari, D. (2015), *Integrazione linguistica e immigrazione in ordinamenti composti plurilingue. Tendenze dal diritto comparato europeo*, in *Le Regioni*, 4, p. 861 ss.;

Strazzari, D. (2016), *Linguistic Integration Test and Federalism: A Comparative Analysis*, in *European Journal of Migration and Law*, 18, p. 442 ss.;

Thym D. (2016 a), *Long Term Residents Directive 2003/109/EC*, in K. Hailbronner, D. Thim (eds.), *EU Immigration and Asylum Law*, cit., p. 448 ss.

Thim, D. (2016 b), *Towards a Contextual Conception of Social Integration in EU Immigration Law: Comments on P & S and K & A*, in *European Journal of Migration and Law*, 18, p. 89 ss.



## Abstract

### *Migration Policy and Integration: Which Indications from the EU Court of Justice?*

Despite the limits EU meets in the field of TNCs integration, according to the Treaty of Lisbon, the EU Court of Justice has been contributed in the recent years to the interpretation of the undefined notion of “integration”. These developments can encourage an optimistic assessment and give rise to some minimal standards, at least with regard to the management of linguistic and civic tests, by now regulated by several member states.

Keywords: TCNs; immigration; integration; linguistic tests; EU Court of Justice.